



De la différenciation territoriale à la libre conformation

Renaud Epstein

► To cite this version:

Renaud Epstein. De la différenciation territoriale à la libre conformation. Anne-Cécile Douillet; Alain Faure; Charlotte Halpern; Jean-Philippe Leresche. L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation, Paris, L'Harmattan, pp.127-138, 2012, Logiques Politiques. halshs-00702672

HAL Id: halshs-00702672

<https://shs.hal.science/halshs-00702672>

Submitted on 31 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DE LA DIFFERENCIATION TERRITORIALE A LA LIBRE CONFORMATION

Renaud Epstein

in Douillet A-C., Faure A., Halpern C., Leresche J-P. (2012) *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris : L'Harmattan coll. Logiques Politiques

L'histoire des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux français ne saurait se résumer à un processus multiséculaire de centralisation politique et administrative, qui aurait atteint son apogée avec la Ve République gaullienne (Rosanvallon, 1990 ; Deyon, 1996). S'agissant des politiques d'aménagement et d'équipement du territoire, il est néanmoins incontestable que les marges d'autonomie conquises par les communes urbaines et les conseils généraux au cours de la IIIe République ont fortement décliné à partir des années 1940, pour atteindre un point d'étiage à la fin des années 1960 (Roncayolo, 1989 ; Joana, 1989 ; Oblet, 2005). A l'apogée de cette ère de « keynésianisme spatial » (Brenner, 2004), les politiques urbaines se résumaient à la mise en œuvre de normes stato-nationales, appliquées de façon uniforme en tout point de l'hexagone par une administration étatique intégrée verticalement. Les jeux et les arrangements locaux entre agents de l'Etat et notables permettaient certes d'assouplir et de faire tenir le système, en assurant la combinaison des intérêts du centre avec ceux de la périphérie (Worms, 1966 ; Crozier, Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976). Mais les élus locaux n'avaient pratiquement aucune capacité d'initiative, cantonnés dans un rôle de « courtier en influence » (Lorrain, 1991) qui leur permettait tout au plus d'obtenir des adaptations mineures de politiques publiques définies hors sol.

Ce modèle historique d'administration des affaires locales structuré sur une base départementale et caractérisé par l'hégémonie bureaucratique de l'Etat n'a pas résisté à l'urbanisation généralisée du territoire français, à la décentralisation, à l'émergence de pouvoirs régionaux et d'agglomération, à la montée en puissance de l'Union Européenne et à la globalisation économique. Ces dynamiques lourdes se sont combinées pour remettre en cause la prééminence du cadre national dans la construction des politiques publiques, en même temps qu'elles ont favorisé la pluralisation de l'action publique locale et l'autonomisation progressives des villes et des régions vis-à-vis de l'Etat (Le Gales, 2003). Ces mutations ont conduit, au fil des décennies 1970 à 1990, au délitement d'un certain ordre stato-national. Au tournant du siècle, l'unité du système politico-administratif local et l'uniformité des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires ont laissé place à un paysage infranational fragmenté, hétérogène et en constante évolution, constitué d'ordres locaux si singuliers et contingents qu'ils confinent au « désordre territorial » (Faure, Négrier, 2007).

La portée de cette dynamique de différenciation territoriale est cependant discutée. La comparaison inter-sectorielle révèle en effet des situations très contrastées en fonctions des domaines d'action ou des échelles considérées (Faure, Douillet, 2005) et la comparaison inter-territoriale donne à voir des politiques publiques en tension entre différenciation et isomorphisme. L'existence de puissants mécanismes de convergence qui contrebalancent les dynamiques de différenciation est soulignée par certains chercheurs : la professionnalisation croissante du personnel des collectivités joue en faveur de la technicisation de leurs politiques, laquelle favorise l'adoption des normes dominantes de chaque milieu professionnel (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006) ; la montée en puissance des institutions intercommunales dans la gestion territoriale favorise l'adoption de solutions consensuelles et éprouvées dans d'autres contextes territoriaux (Desage, 2009)... La convergence résulte plus globalement

d'influences externes aux territoires, mises au jour par diverses études relevant –plus ou moins explicitement– du champ des *policy transfer studies* (Delpeuch, 2008). La circulation rapide des acteurs, des idées, des solutions techniques et normatives entre les territoires y contribue, en favorisant l'introduction d'éléments importés dans la production territorialisée des politiques publiques. Les politiques urbaines sont particulièrement sensibles à ces influences externes, la circulation des modèles et la promotion des « bonnes pratiques » y fonctionnant comme de puissants opérateurs de conformation (Devisme, 2007).

Tout autant que la portée de la dynamique de différenciation territoriale, c'est sa pérennité qui mérite discussion. Car si cette dynamique a été alimentée par des évolutions économiques et sociales qui perdurent, ses conditions de possibilité sont d'abord institutionnelles et renvoient à un contexte historique particulier de « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès, 1999). L'hypothèse ici développée est que le cycle de différenciation territoriale amorcé au début des années 1980 a pris fin vingt ans plus tard, sous l'effet d'une série de réformes néomanagériales qui transforment les modes de définition et de mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires. L'exemple de la politique de rénovation urbaine, qui sera mobilisé à l'appui de cette hypothèse, révèle une forme de resserrement du verrou de l'Etat et une convergence corolaire des projets des villes. Son examen permet de saisir les mécanismes à l'œuvre dans cette convergence, qui procède plus d'une libre conformation des acteurs locaux que de l'imposition hiérarchique des solutions stato-nationales.

La différenciation territoriale et ses moteurs

Le constat d'une différenciation territoriale est commun dans les travaux récents sur l'action publique locale, qui insistent sur la labilité et l'hétérogénéité des échelles, des découpages politico-administratifs et des configurations inter-institutionnelles de la gestion territoriale ou, plus substantiellement, des objectifs et des réalisations de nombreuses politiques publiques travaillées des logiques de territorialisation. Dans une « France infranationale à géométrie variable » (Smith, 2008), les cadres et les contenus de l'action publique sont en grande partie construits localement, au travers d'échanges entre de multiples acteurs publics et privés réunis dans des systèmes polyarchiques (Négrier, 2005), dont la régulation a été abordée en termes de gouvernance territoriale (Le Gales, 1995), de réseaux d'action publique (Gaudin, 1995 ; Le Galès, Thatcher, 1996), d'institutionnalisation de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996), de production territorialisée du bien commun (Lascoumes, Le Bourhis, 1998), d'échange politique territorialisé (Négrier 1998) ou de régimes urbains (Dormois, 2006 ; Pinson, 2010). Autant de concepts qui témoignent d'un net changement de perspective des chercheurs français. Ceux-ci privilégiaient, dans les années 1960 et 1970, des approches stato-centriques du pouvoir local, cherchant à saisir par la base le fonctionnement d'un système pyramidal, autrement dit l'intégration du système national. En rupture avec leurs prédécesseurs, les politistes et sociologues des décennies 1980 et 1990 ont privilégié des approches plus horizontales et territorialisées, pour expliquer l'intégration des acteurs et des actions dans chaque territoire qui compose la France, ainsi que les processus de différenciation entre ces composantes.

Les dynamiques de recomposition de la gestion publique des territoires ne peuvent cependant être saisis dans une approche purement localiste et inductive, comme le soulignent les auteurs qui ont cherché à dépasser la description micro-territoriale des différences pour expliquer plus

systématiquement les mécanismes de la différenciation territoriale. Car les moteurs de cette dernière sont en grande partie extérieurs aux territoires : la singularisation des configurations de la gouvernance territoriale et la territorialisation croissante des politiques publiques résultent d'abord d'évolutions économiques, sociales et institutionnelles supra-locales, qui ont transformé le cadre d'opportunités et de contraintes des acteurs infra-nationaux (Le Gales, 2003 ; Négrier, 2005 ; Pinson, 2009).

Parmi ces évolutions qui poussent à la différenciation territoriale, certains insistent sur les mutations du capitalisme associées à la globalisation, qui conduisent à une intensification de la concurrence inter-territoriale. Pour attirer ou simplement conserver des ressources de plus en plus mobiles, les villes et les régions doivent valoriser leurs avantages comparatifs, affirmer une identité spécifique, construire une image propre, bref se distinguer (Harvey, 1989 ; Veltz, 1996). La différenciation résulte plus largement de la recomposition spatiale des systèmes productifs associée à la globalisation : en réduisant les capacités de régulation stato-nationale de l'économie, celle-ci a favorisé l'autonomisation et la mobilisation des élites politiques et économiques locales, incitées à se doter d'institutions de gouvernement et/ou d'instances de gouvernance à l'échelle métropolitaine, afin d'optimiser la mobilisation des ressources locales et maîtriser les conséquences néfastes de la compétition (Le Gales, 2003 ; Brenner, 2004).

Les processus de différenciation territoriale s'expliquent aussi par les changements sociaux associés à ces évolutions économiques, qui ont rendu plus complexes les structures sociales des territoires (Pinson, 2009), leur organisation sociospatiale (Estèbe, 2008) et les effets sociaux de leurs dynamiques de développement économique (Davezies, 2008). Cette complexité croissante s'est prolongée par l'émergence de nouveaux problèmes publics irréductibles aux découpages administratifs existants et insolubles dans les logiques de production standardisée du passé (Duran, 1999), qui ont incité les acteurs locaux à expérimenter des réponses *ad hoc*.

Enfin et surtout, la différenciation territoriale a été rendue possible par les réformes institutionnelles des années 1980, qui ont profondément redistribué les ressources d'autorité, d'expertise et financières auparavant monopolisées par l'Etat. La décentralisation et la construction européenne ont permis aux villes et aux régions de s'émanciper de la tutelle étatique, de gagner des capacités d'action et des marges d'autonomie qu'elles ont mis à profit pour concevoir des politiques plus contextualisées et différenciées, procédant moins de la déclinaison des politiques nationales que d'une construction territoriale, indexée sur des enjeux et des ressources spécifiques. Si elles marquent une incontestable perte de centralité étatique, ces évolutions n'ont pas conduit à la disparition de l'Etat dans la fabrique des politiques territoriales. Celui-ci a été partie prenante de la dynamique de différenciation territoriale. Il l'a accompagnée en remplaçant progressivement ses politiques territoriales redistributives et distributives par de nouvelles politiques constitutives, qui ont fourni un cadre institutionnel pour la fabrique territorialisée de l'action publique tout en laissant aux acteurs locaux la charge d'en définir le contenu (Duran, Thoenig, 1996). Fondées sur le tryptique instrumental diagnostic-projet - contrat, ces politiques constitutives ont joué un rôle déterminant dans les mécanismes de différenciation territoriale, en introduisant des démarches plus ouvertes, horizontales, itératives et incrémentales –donc plus indéterminées *a priori*– dans les politiques d'aménagement et d'équipement (Pinson, 2009).

Fin de cycle : les réformes néomanagériales de l'Etat français

La dynamique de différenciation territoriale trouvant ses conditions de possibilité dans l'organisation politico-administrative des années 1980 et 1990, il convient de s'interroger sur sa pérennité dans le contexte actuel, marqué par l'accumulation des réformes institutionnelles. Certes, l'Acte II de la décentralisation ne fait que consolider l'architecture institutionnelle issue du précédent, dont il reprend la logique de spécialisation fonctionnelle des collectivités par blocs de compétences. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, on aurait pu penser que la nouvelle étape décentralisatrice allait amplifier la dynamique de différenciation territoriale amorcée dans les années 1980. L'observation dans la durée des politiques urbaines de plusieurs agglomérations invalide pourtant cette idée : les indices d'une convergence accrue des contenus de ces politiques –sinon des configurations territoriales– se multiplient depuis 2003.

Pour expliquer ce constat, d'autant plus paradoxal que la période est marquée par le renforcement de l'autonomie juridique des collectivités, il faut décaler le regard et (re)considérer la dimension verticale la gestion territoriale, qui avait fini par être occultée dans des analyses centrées sur les relations horizontales entre acteurs locaux. Ce retour sur l'intervention locale du pouvoir central apparaît d'autant plus nécessaire que l'Acte II de décentralisation a été accompagné et prolongé par d'importantes réformes administratives, qui prétendent repenser globalement l'architecture de l'Etat et réviser l'ensemble de ses politiques. De la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), ces réformes inspirées par les préconisations et recettes du *New Public Management* ont profondément transformé le périmètre, l'organisation et le fonctionnement de l'administration étatique, les modalités de définition et les instruments de pilotage de ses politiques (Bezes, 2009).

Considérées d'un point de vue territorial, ces réformes se distinguent nettement de celles des années 1980 et 1990. Car elles conduisent, parallèlement à la décentralisation, à un mouvement de re-concentration, brisant ainsi le lien qui s'était établi entre décentralisation et déconcentration (Duran, 2006). S'il est prématuré de dire qui seront les gagnants de ces réformes, les grands perdants sont d'ores et déjà désignés : les services déconcentrés de l'Etat.

Ceux-ci pâtissent des transferts de compétences de l'Acte II, qui sont essentiellement horizontaux, de l'Etat local vers les collectivités territoriales. Justifiés sous l'angle du « décroisement des compétences » (Le Lidec, 2007), ces transferts réduisent les interdépendances entre services déconcentrés et collectivités, privant les premiers des ressources sur lesquelles ils pouvaient s'appuyer pour se maintenir dans le jeu local. L'autonomisation des collectivités vis-à-vis de l'Etat local est particulièrement nette dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et du logement, marqués par le transfert ou de la délégation de la programmation des aides à la pierre, de la gestion et de l'entretien du réseau routier national, des ports et des aéroports. Privés de ces leviers, les directions départementales de l'Equipement voient en outre leur inscription dans les systèmes d'acteurs locaux remise en cause par les coupes drastiques dans leurs effectifs¹ et leurs implantations. A cela s'ajoute la

¹ Le nombre d'agents travaillant dans les services déconcentrés de l'Equipement, qui était resté stable entre 1984 et 2005, a diminué d'un tiers entre 2007 et 2009.

réduction rapide de leurs ressources d'expertise, à mesure de leur désertion par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Travaux Publics de l'Etat (Gervais, 2007).

La LOLF et la RGPP déstabilisent plus encore l'Etat local. La loi organique, qui devait permettre une déconcentration managériale et financière accrue, a produit un effet inverse de verticalisation des politiques de l'Etat (Lambert, Migaud, 2006). La nouvelle architecture budgétaire a renforcé le cloisonnement sectoriel des politiques de l'Etat. Dans le même temps, les instruments de pilotage par la performance issus de la LOLF ont mis sous pression les services déconcentrés auxquels ont été assignés des objectifs de production quantifiés qui limitent leurs marges de manœuvre pour adapter les programmes nationaux en fonction des contextes et des projets territoriaux. Alors qu'ils étaient chargés de territorialiser les politiques nationales, ces services tendent désormais à être cantonnés dans un rôle d'exécution de programmes précisément définis à l'échelon central et de *reporting* vis-à-vis de celui-ci.

La contribution de la loi organique à la marginalisation de l'Etat local dans la fabrique des politiques territoriales s'explique, plus indirectement, par les réorganisations administratives qu'elle a entraînées. En faisant prévaloir le découpage en programmes sur les découpages ministériels, la nouvelle architecture budgétaire a ouvert la voie à un processus d'agencification de l'Etat central, pour faire coïncider plus systématiquement un programme, une structure administrative et un responsable². La LOLF a ainsi posé les bases d'une RGPP qui a privilégié cette logique d'agencification, entendue comme le transfert d'activités gouvernementales vers des structures publiques chargées de la mise en œuvre d'un programme étatique tout en étant placées à distance du pouvoir politique (Pollit et al., 2004). Cette recomposition de l'Etat central n'est pas sans conséquences pour l'Etat local. Car les agences nationales, qui captent une part croissante des ressources budgétaires et extra-budgétaires de l'Etat, ne sont pas tenues de passer par les circuits et les structures de leur ministère de tutelle. Une part croissante des programmes de l'Etat s'opérationnalise au travers de relations directes entre les agences nationales et divers opérateurs locaux (dont les collectivités), qui court-circuitent les services déconcentrés.

La réforme de l'Etat territorial entamée en 2008 dans le cadre de la RGPP parachève sa marginalisation. Justifiée par un double objectif de réduction de la dépense publique et de renforcement de la coordination de l'action étatique dans les territoires, cette réforme redessine le périmètre, l'organisation et les responsabilités de l'Etat local : les missions des niveaux régional et départemental sont clairement distinguées au profit du premier, chargé du pilotage des programmes étatiques déconcentrés ; les pouvoirs du préfet de région sont renforcés, notamment vis-à-vis des préfets de département qui passent sous son autorité ; enfin, un vaste programme de fusions de services est mis en œuvre, pour structurer l'Etat autour de huit pôles régionaux et de deux ou trois directions au niveau départemental. La RGPP organise ainsi le renforcement de l'échelon régional de l'Etat, mais ce renforcement est avant tout relatif, au regard de la marginalisation d'un échelon départemental qui

² Dans son rapport sur l'économie politique de la LOLF, le Conseil d'analyse économique soulignait que la « *LOLF est, en quelque sorte, "autoporteuse" de modifications profondes de notre structure et de nos fonctionnements administratifs* », et incitait le gouvernement à sortir d'une logique d'agencification au coup par coup, guidée par de mauvaises raisons (débudgétisation ou affichage politique) pour engager rapidement une « *profonde réforme de l'organisation administrative* » faisant correspondre à chaque mission de l'Etat, une organisation donnée et un programme budgétaire : « *La LOLF doit aussi se traduire au plan organisationnel. Dans ce cadre, la mise en place d'agences à l'intérieur de l'Etat apparaît indispensable* » (Arkwright et al., 2007).

constituait l'échelon de base de l'administration territoriale de l'Etat et qui a toujours été le plus solidement structuré, servant de lieu d'opérationnalisation des politiques nationales.

C'est pourquoi l'Acte II prolonge moins l'Acte I qu'il ne met fin à ce qui apparaît, rétrospectivement, comme un intermède historique au cours duquel les services déconcentrés de l'Etat avaient accompagné l'autonomisation des collectivités territoriales et la différenciation corollaire de l'action publique locale. Vingt ans après la décentralisation, tout se passe comme si ces collectivités étaient majeures et pouvaient se voir confier l'entière responsabilité des politiques qu'elles cogéraient avec l'Etat local. Dans cette perspective, les transferts de compétences sont prolongés par un désengagement étatique des contractualisations territoriales, qui réduit fortement la capacité de l'Etat local à peser dans la fabrique territorialisée de l'action publique (Epstein, 2005). Pour autant, ces évolutions ne conduisent pas mécaniquement à un plus grand « desserrement du verrou de l'Etat », tant il est vrai que les services déconcentrés de l'Etat, en particulier les services départementaux, étaient des relais plus efficaces sur le mode ascendant, en défendant les projets des territoires vis-à-vis de leur maison-mère, que l'inverse. Au contraire, l'affaiblissement de ces encombrants relais au travers desquels l'Etat cogérait les territoires crée les conditions d'une réaffirmation de l'autorité étatique, appuyée sur l'introduction de nouveaux instruments de gouvernement qui mettent à mal la dynamique de différenciation territoriale.

De la différenciation à la libre conformation : l'exemple de la rénovation urbaine

L'examen du programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 permet de saisir plus précisément les effets de ces transformations institutionnelles sur la fabrique des politiques territoriales.

Dans le cadre des procédures contractuelles antérieures de la politique de la ville (contrats de ville, Grands projets de ville, Opérations de renouvellement urbain) il revenait aux élus locaux et aux préfets de poser un diagnostic partagé sur les problèmes sociaux et urbains des grands ensembles d'habitat social, puis de définir un projet traitant de l'ensemble des dimensions de « l'exclusion socio-spatiale ». La politique de la ville présentait ainsi la particularité de demeurer essentiellement procédurale à l'échelon national, la définition de sa substance (cibles, objectifs et actions) s'opérant dans les territoires, au travers du tryptique diagnostic-projet-contrat. Ces instruments avaient permis la mise en place de stratégies territoriales différenciées, renvoyant à des formulations contrastées du problème, les quartiers pouvant être abordés au prisme de leurs handicaps, des ressources qui y étaient présentes ou comme des symptômes révélateurs des enjeux de transformation des politiques conduites à l'échelle de l'agglomération (Béhar, 1995 ; Epstein, Kirszbaum, 2010).

La loi du 1^{er} août 2003 a bouleversé le *design institutionnel* de la politique de la ville, pour la conformer par anticipation à l'Acte II et à la LOLF (Epstein, 2010). Le PNRU, principal programme de la politique de la ville, en fournit l'illustration, qui s'organise autour d'objectifs de réalisations et de résultats déclinés en indicateurs quantifiés, dont la mise en œuvre est déléguée à une agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), laquelle bénéficie d'une liberté managériale quasi-totale pour allouer son budget aux projets portés par les maires. Ces transformations institutionnelles ont rejailli sur le contenu des politiques menées dans les Zones urbaines sensibles (ZUS). Le PNRU a transformé la France des

grands ensembles en un vaste chantier, dont on pourrait croire que les plans ont été conçus par un auteur unique. Fondés sur des diagnostics interchangeable d'un site à l'autre qui occultent systématiquement les atouts et ressources du quartier (Kirszbaum, 2007), ces projets reprennent fidèlement la stratégie et les objectifs définis dans la loi (rétablir la mixité sociale dans des quartiers spécialisés par des opérations de démolition-reconstruction) et se déclinent dans des programmes faiblement différenciés combinant partout démolitions de barres et de tours d'habitat social, reconstruction de maisons individuelles et de petits immeubles collectifs, privatisation et sécurisation technique des espaces publics, création de voiries traversantes. Les projets territorialisés de la politique de la ville qui articulaient de façon singulière les dimensions urbaines, sociales et de sécurité ont ainsi été remplacés par des programmes d'aménagement qui prétendent produire de la cohésion par la mixité sociale et de l'intégration par la banalisation urbaine, sans lien avec les autres politiques mises en œuvre dans les mêmes quartiers (Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2010 ; Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 2010). Pour obtenir des élus locaux qu'ils participent à son programme national de rénovation urbaine, l'Etat n'a eu recours ni à la contrainte, ni à la négociation. Plus sûrement, il s'est appuyé sur des instruments *soft* de pilotage, qui ont conduit les maires à définir et mener, en toute liberté, des projets conformes à ses attentes.

Cette libre conformation s'explique d'abord par des raisons financières. Le montant total des subventions accordées par l'ANRU à un projet donné n'est pas plafonné, dépendant exclusivement de son contenu et des ressources des collectivités. Le mode de calcul de ces subventions est défini dans le règlement financier de l'ANRU, qui comprend une vingtaine de catégories d'opérations subventionnables, avec des taux de prise en charge variés. Ce règlement, qui a régulièrement évolué, définit donc quelles sont les opérations éligibles au soutien de l'agence (assiette) et le niveau relatif de ce soutien (taux). Du fait des montants en jeu, les villes et les bailleurs sociaux ont été fortement incités à privilégier, dans leurs projets, certaines catégories d'opérations largement subventionnées (notamment les démolitions, subventionnées jusqu'à 100%), au détriment d'autres actions non ou mal prises en charge par l'agence, en particulier celles à caractère social qui sont intégralement à la charge des collectivités.

Ce régime d'incitation financière a été prolongé par une politique de communication extrêmement soutenue de l'ANRU, fondée sur la valorisation d'opérations locales et des « bonnes pratiques » qui y sont développées. Le corpus de « bonnes pratiques » ainsi mis en avant contribue d'autant plus efficacement à la diffusion des normes de l'agence qu'elles ne se présentent pas comme telles, mais comme la capitalisation d'expériences locales. Ce faisant, elles gagnent une légitimité qu'elles n'auraient pu avoir si elles étaient apparues comme des exigences définies et imposées par l'Etat. L'examen des expériences mises en avant témoigne pourtant du caractère extrêmement sélectif et donc normatif de l'exercice de capitalisation-valorisation.

Ces mécanismes incitatifs ne peuvent cependant expliquer, à eux seuls, la floraison de couteux projets de démolition-reconstruction, y compris dans des quartiers où de telles opérations n'avaient jamais été envisagées. L'engagement rapide de centaines de villes dans un programme qui prétend résoudre des problèmes sociaux par des opérations de démolition-reconstruction et la faible différenciation des projets qu'elles ont développés s'explique d'abord par l'introduction d'instruments d'action publique qui, couplés, exercent une forte contrainte sur les communes et les bailleurs sociaux. Deux instruments méritent une attention particulière : le guichet unique et l'appel à projet.

La mutualisation dans les caisses de l'ANRU de ressources financières auparavant éclatées a été justifiée sous l'angle de la simplification administrative. Les avancées attendues en la matière ont été largement contrecarrées par la lourdeur d'une gestion centralisée. L'ANRU, guichet unique des opérations d'aménagement dans les ZUS, a néanmoins vu affluer les candidatures de villes qui voulait mener à terme un projet de renouvellement urbain en cours ou, plus fréquemment, par effet d'aubaine. Car les taux de subvention de l'ANRU sont particulièrement attractifs et sa création s'est accompagnée de la disparition ou de l'assèchement de tous les autres guichets qui existaient auparavant. Suivant un mécanisme d'isomorphisme institutionnel théorisé par DiMaggio et Powell (1983), la réduction du nombre de sources de financements mobilisable a pesé sur les comportements des acteurs, contraints de prendre en compte les exigences de leur bailleur de fonds.

Le recours à des appels à projet a renforcé cette contrainte. L'ANRU dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire parmi les projets qui lui sont soumis par les villes. L'inscription d'un quartier dans le PNRU ne s'effectue pas en fonction de critères socio-urbains ou financiers définis *ex-ante*, pas plus qu'elle n'est conditionnée par une négociation locale. Elle résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux. Plus de 750 quartiers étaient éligibles aux financements de l'ANRU, dont le budget s'est avéré insuffisant pour répondre à l'afflux des candidatures. Les villes se sont donc trouvées en concurrence pour l'accès aux ressources du guichet unique, pressées de soumettre un projet acceptable par une agence dont le soutien est devenu de plus en plus parcimonieux à mesure que ses caisses se vidaient. L'élaboration des projets de rénovation urbaine s'est ainsi transformée en course de vitesse. Car à mesure que les caisses de l'ANRU se vidaient, ses exigences se précisaient et s'affermisssaient, portant à la fois sur le contenu des projets et le montant des cofinancements locaux. En recourant à un système d'appel à projet, l'agence a responsabilisé les maires, placés en première ligne pour définir le projet de rénovation urbaine et mobiliser -sans la médiation préfectorale- diverses institutions locales concernées par celui-ci. Mais dans le même temps, cet instrument a fortement restreint leur autonomie. Car dans un régime de concurrence entre villes, celles dont le projet serait rejeté (ou dont l'examen serait simplement reporté) risquent de voir se fermer pour quelques années l'accès aux crédits nationaux. Dans un contexte de renforcement des contraintes budgétaires des collectivités, les maires et les bailleurs sociaux ont été placés devant une alternative simple : concevoir un projet répondant fidèlement aux attentes de l'ANRU, ou renoncer pour de longues années à toute possibilité d'intervention sur le cadre bâti, les espaces extérieurs ou les équipements publics dans les quartiers d'habitat social. Peu de maires ont pris ce risque, comme le prouve la prolifération des projets de démolition-reconstruction dans toutes les villes de France, dont une majorité n'avait jamais envisagé de telles opérations.

Les mécanismes de conformation qui viennent d'être exposés portent sur la seule phase d'élaboration des projets. Les opérations de rénovation urbaine étant longues et complexes, on pourrait penser que l'emprise centrale sur celles-ci s'amenuiserait avec le temps. Dans de nombreux sites, les acteurs locaux ont effectivement cherché à retrouver des marges de liberté pour faire évoluer, chemin faisant, leur projet. Mais ils se sont heurtés au design institutionnel de la rénovation urbaine. Car les conventions signées par l'ANRU et les collectivités locales portent moins sur un projet que sur un programme. Elles s'organisent autour de listes d'opérations précises auxquelles sont associées des budgets distincts et non fongibles. Toute modification passe donc par une renégociation de la convention initiale et la signature d'un avenant avec l'Agence nationale. Incapable de faire face à l'afflux

de telles demandes, l'Agence s'est résolue à déconcentrer la négociation de tels avenants. Mais elle a assorti cette déconcentration de contraintes telles que les modifications opérées ne peuvent être que limitées. En outre, elle a introduit une règle de dégagement d'office inspirée par le règlement des fonds européen, qui a accru la pression sur les porteurs de projet pour qu'ils s'en tiennent à leurs engagements initiaux³. Certaines villes ont fait preuve d'une grande inventivité pour desserrer les contraintes liées à ces instruments de pilotage du PNRU ; ceux-ci ont néanmoins été d'une grande efficacité, en incitant les maîtres d'ouvrage locaux à respecter le programme initial.

* *

*

Pas plus que l'Acte I de la décentralisation n'avait ouvert la voie à une différenciation territoriale sans limites, l'Acte II et les réformes néo-managériales qui l'ont accompagné n'aboutissent à uniformisation absolue des politiques menées dans les territoires. Ces réformes conduisent néanmoins à un retournement de dynamique, en renforçant les moteurs de la convergence au détriment des moteurs de la différenciation. La tension entre isomorphisme et différenciation s'en trouve transformée, ce qui se traduit par une convergence des finalités et des contenus des politiques publiques qui, pour s'opérer suivant des modalités et des rythmes variables en fonction des secteurs et des territoires, n'en est pas moins sensible, au regard de la dynamique de différenciation antérieure. Il ne faudrait pas en conclure à un retour en arrière, vers la situation qui prévalait avant la décentralisation. Car l'uniformité des politiques était alors imposée hiérarchiquement par l'Etat ; elle résulte désormais d'une libre conformation d'acteurs locaux autonomes.

Bibliographie

Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.-H., Samson J. (2007) *Economie politique de la LOLF*, Paris : la documentation Française.

Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R. (2006) *Idéologie et action publique territoriale*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69.

Bezes P. (2009) *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF.

Brenner N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford : Oxford University Press.

Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale, *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Paris : Assemblée Nationale.

Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (2010) *La rénovation urbaine à l'épreuve de faits*, Paris : la documentation Française.

Crozier M., Thoenig J.C. (1975) « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16(1).

Davezies L. (2008) *La République et ses territoires : La circulation invisible des richesses*, Paris : Seuil.

³ Un retard de deux ans dans la réalisation d'une opération donnée conduit désormais à la perte automatique des subventions prévues.

- Delpeuch T. (2008) « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de Recherche*, 27 (<http://www.ceri-sciences-po.org/publica/question/qdr27.pdf>)
- Desage F. (2009) « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, 22(88).
- Devismes L. (2007) « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 4(131).
- Deyon P. (1996) *L'État face au pouvoir local*, Saint-Amand-Montrond : Éditions locales de France.
- DiMaggio P., Powell W. (1983) « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48(2).
- Dormois R. (2006) « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56 (5).
- Duran P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris : LGDJ.
- Duran P. (2006) « Les pannes de la déconcentration », *Revue française d'administration publique*, 120(4).
- Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46(4).
- Epstein R. (2005) « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et Management Public*, 23(3).
- Epstein R. (2010) « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2.
- Estebe P. (2008) *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Faure A., Douillet A.-C. (dir.) (2005) *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Faure A., Négrier E. (dir.) (2007) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, Paris : L'Harmattan.
- Gaudin J.-P. (1995) « Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, 45(1).
- Gaudin J.-P. (1999) *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Gervais J. (2007) « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique », *Politix*, 79(3).
- Grémion P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil.
- Harvey D. (1989) « From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geographiska Annaler B*, 71(1).
- Joana J. (1998) « L'action publique municipale sous la IIIe République (1884-1939). Bilan et perspectives de recherches », *Politix*, 11(42).
- Kirszbaum T., Epstein R. (2010) « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale, *Quartiers défavorisés ou ghettos invoués : la République impuissante*, Tome II, Paris : Assemblée Nationale.
- Lambert A., Migaud D. (2006) *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Paris : la documentation Française.
- Lascombes P., Le Bourhis J.-P. (1998) « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11(42).

- Le Galès P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45(1).
- Le Galès P. (1999) « Le desserrement du verrou de l'Etat ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6(3).
- Le Galès P. (2003) *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Galès P., Thatcher M. (dir.) (1996) *Les réseaux de politique publique*, Paris : l'Harmattan.
- Le Lidec P. (2007) « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122(1-2).
- Lorrain D. (1991) « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 33(4).
- Négrier E. (1998), « Échange politique territorialisé et intégration européenne » in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.) *Les nouvelles politiques locales*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Négrier E. (2005) *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Oblet T. (2005) *Gouverner la ville*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Pinson G. (2009) *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Pinson G. (2010) « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles* [En ligne], 7 , consulté le 10 juillet 2010. URL : <http://metropoles.revues.org/4276>
- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J., Smullen A. (2004) *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Roncayolo M. (1989) « L'aménagement du territoire. XVIIIe-XXe siècles », in Bruguière A., Revel J., *L'Espace français. Histoire de la France*, tome 1, Paris : Seuil
- Rosanvallon P. (1990) *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil
- Smith A. (2008) « A la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, 58(6).
- Veltz P. (1996) *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris : PUF.
- Worms J.P. (1966) « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8(3).